

## **ABSTRACT DELL'INTERVENTO RESO IL 28 LUGLIO 2015 DINANZI ALLA COMMISSIONE AFFARI COSTITUZIONALI NELL'AMBITO DELL'INDAGINE CONOSCITIVA IN MERITO AL PROCESSO DI REVISIONE COSTITUZIONALE DEL TITOLO I E DEL TITOLO V DELLA PARTE II DELLA COSTITUZIONE E DELLA DISPOSIZIONE RIGUARDANTE IL CNEL**

### ***Riflessioni preliminari***

1. La Costituzione Italiana -nominalmente definita rigida ma di fatto di non difficili cambiamenti- è composta da un testo (definito lungo) approvato dal 90% dell'Assemblea perché in esso si sono **sommati** -e non selezionati- le varie **istanze** ed i **valori** delle diverse componenti **lasciando al Legislatore il bilanciamento** (*id est*: sono indicati i valori che non possono essere totalmente sacrificati ma non quelli che devono necessariamente prevalere).
2. Tra i molteplici elementi di rilevanza pubblicistica **l'interesse finanziario dello Stato** ha assunto una spiccata preponderanza all'interno di un circuito (ben noto) Parlamento - Unione europea - Politiche comunitarie.

Ove potesse ipotizzarsi una mappa cromosomica della riforma attraverso l'asse costituito dagli articoli 55, 57, 70 e 117 della Costituzione e si intendesse analizzare unitariamente il risultato funzionale, sarebbero individuabili due principali aree di criticità che conducono ad ulteriori riflessioni:

#### **A. *Sul superamento del bicameralismo.***

Si ipotizza il passaggio da un **bicameralismo perfetto – paritario** ad un **bicameralismo imperfetto** che pare indicare un monocameralismo celato (si noti che il nomenclatore adoperato dal Legislatore contiene un'espressione negativa -"*superamento del bicameralismo paritario*"- ma non indica il modello teorico destinato a sostituirlo, tanto ciò è vero che in tutti gli interventi resi in sede di audizione non è stato individuato un *nomen* attribuibile al modello, il quale è stato qualificato "*ibrido*", "*incerto*", "*confuso*", "*informe*": si suggerisce, dunque, di affinare, nei limiti del possibile, la tecnica di composizione lessicale legislativa onde individuare il modello parlamentare prescelto, corrispondente allo scopo della riforma, di talché il relativo articolato sia con esso coerente): ciò attraverso la scelta di escludere il Senato dalle scelte finanziarie dello Stato, attenuando il suo ruolo partecipativo nella verifica e nella formazione del tessuto normativo, anche per mezzo dell'introduzione di aree nominali di competenza esclusiva monocamerale e della normazione monocamerale su ***disposizioni generali e comuni***.

Con specifico riferimento al testo del D.D.L. esaminato, sembrerebbe necessario un diverso modello di accordo sistematico tra l'articolo 55 e l'articolo 70 al fine di rafforzare la funzione consultiva e propositiva del Senato, cosicché, attraverso strumenti sospensivi o comunque di natura endoprocedimentale, sia consentito alla Camera dei deputati di rivedere i testi proposti sulla base delle indicazioni fornite dal Senato medesimo.

### **Osservazione**

L'intento di accelerare l'*iter* di formazione delle leggi appare recessivo rispetto all'interesse, di sicura matrice costituzionale, ad una normazione che rappresenti il frutto di un confronto politico equo e paritario, nell'ambito del quale anche le rappresentanze minoritarie abbiano facoltà di intervento.

### **B. Sul sistema elettorale del Senato (c.d. elezione di secondo grado o indiretta).**

Prescindendo dall'analisi dell'influenza che il sistema elettorale prescelto possa avere sulla natura dell'Assemblea e, quindi, con la teorica attrazione del voto di fiducia anche al Senato (questione, questa, che può essere risolta con la giusta tecnica normativa attuativa), si ponga l'attenzione sui seguenti aspetti:

- Articolo 3 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo (ove è sancito il diritto a libere elezioni: assicurare la libera espressione dell'opinione del popolo sulla scelta del corpo legislativo): secondo la CGUE, a tale norma deve essere data una interpretazione espansiva, quale impegno solenne degli Stati firmatari a non sottrarsi (con azioni o omissioni) al principio ivi previsto. Si è consapevoli che detto elemento è, invero, scarsamente apprezzato dalla Corte Costituzionale. Ciò avviene in ragione di quella tecnica interpretativa *elastica* che gli Stati aderenti si concedono in virtù e a protezione delle propensioni sociali e culturali che li contraddistinguono. Ne è riprova che il citato articolo 3 non rappresenta un parametro di riferimento per la Corte Costituzionale nella analisi di costituzionalità della Legge n. 270/2005 svolta dalla stessa Corte con la sentenza n. 1/2014. D'altra parte, siffatto principio costituisce un elemento di sicuro impatto riflessivo, potendo incidere, nell'alveo di una analisi quale quella di interesse, sulla coerenza del sistema prescelto con i principi convenzionali.
- Il sistema elettorale previsto nel D.D.L. potrebbe porsi in contrasto con recente giurisprudenza costituzionale sotto plurimi profili, e segnatamente:
  - con la già citata sentenza della Corte Costituzionale n. 1/2014, per le motivazioni inserite al punto 5 (*voto sostanzialmente indiretto*);

- con la sentenza della Corte Costituzionale n. 169/2015, ove vengono individuati i poteri del legislatore dopo una sentenza di incostituzionalità;
  - con la sentenza della Corte Costituzionale n. 81/2015, in ordine alla teorica dei poteri attenuati degli organi in scadenza (atti necessari ed urgenti) e la potenziale *captatio benevolentiae* dei sindaci/consiglieri regionali eletti senatori.
- Il sistema elettorale previsto nel D.D.L., comportando la coesistenza di due cariche, va valutato anche in termini di compatibilità con gli articoli 54 (dovere di fedeltà) e 97 (imparzialità e buona andamento della P.A.) della Costituzione.

### **Spunti di riflessione**

- Il riferimento all'art. 97 della Costituzione e alla Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo sembrano contenere la chiave di lettura trasversale dei molti dubbi sollevati dagli studiosi e dai politici sui punti sopra indicati. E per comprendere tale chiave di lettura può essere utile richiamare i pensieri conati decenni prima della promulgazione della nostra Costituzione da Santi Romano sulla **completezza degli ordinamenti statali** (1929) - osservando che attualmente il sentire popolare individua nelle c.d. *lacune apparenti* degli ordinamenti non una loro caratteristica strutturale ma il sistema congeniato per eludere il rapporto elettori/eletti- nonché sul **concetto di correttezza costituzionale** (1903).

Tali pensieri dimostrano l'ampia portata del concetto della c.d. **morale politica**, che non è sempre una regola di diritto **ma un insieme di comportamenti che rappresentano il presupposto del diritto**, con la conseguenza che il sistema elettivo del Senato prescelto, ancorché rispettoso di una delle tante formule di diritto esistenti nel nostro ordinamento, sia percepito dal corpo elettorale come una mancanza di correttezza costituzionale e contrario alla morale politica.

- Il collegamento teorico delineato nel D.D.L. tra sindacato preventivo sulla formazione delle leggi e competenze riservate nell'ambito della normazione relativa agli interessi finanziari dello Stato non sembra tenere conto di una lettura pragmatica dell'art. 24 della Costituzione, il quale, pur non direttamente inciso dalla riforma costituzionale, rischia di essere di fatto compresso per il rapporto esistente tra l'esercizio del diritto di difesa e il tempo della giustizia: si propone l'esempio della Legge di stabilità (definita dalla Corte Costituzionale quale legge provvedimento e, dunque, immediatamente impugnabile), i cui effetti sono per lo più limitati nell'anno solare e nei confronti della quale l'eventuale intervento della Corte

Costituzionale potrebbe risultare non più utile, in quanto successivo alla cessazione dei predetti effetti. Ciò rende ancor più evidente la necessità di una capacità legislativa che assicuri la verosimile compatibilità costituzionale delle norme emanate, anche nel rispetto della sovranità popolare rappresentata.

- La storia insegna che la difesa dei corpi istituzionali rispetto alle riforme ad essi relative è la semplice inerzia, così da trasformare le riforme medesime in attuazione dilatata nel tempo o non più attuale.

Sono ben noti i casi di ritardi nell'attuazione di disposizioni della Costituzione, tra i quali si rammenta quello relativo all'articolo 6 delle Disposizioni transitorie e finali della Costituzione, ai sensi del quale *"Entro cinque anni dall'entrata in vigore della Costituzione si procede alla revisione degli organi speciali di giurisdizione attualmente esistenti"*.

Con la sentenza n. 41/1957, la Corte Costituzionale ha dato atto della ordinatorietà –e, dunque, della non perentorietà- del termine di cui al citato articolo 6, statuendo che *"è la particolare natura e la posizione del destinatario dell'obbligo e cioè il Parlamento che deve senz'altro convincere della non perentorietà di quei termini, data la valutazione squisitamente discrezionale, perché di carattere politico, della scelta del momento in cui il Parlamento ritiene di dovere provvedere, e in considerazione ancora della singolare complessità dell'opera legislativa"*.

Tale ultima riflessione si ricollega al concetto di correttezza costituzionale ovvero di morale politica, di talché il capo VI (Disposizioni finali) del D.D.L. deve essere letto dal riformatore con acuta osservazione del lessico adoperato per regolare le disposizioni consequenziali, di coordinamento, transitorie e finali.

Nel presente *abstract* non vengono trattati i seguenti temi:

- funzionamento della P.A. (articolo 97 della Costituzione), rispetto al quale ci si limita a rammentare che è utile enfatizzare maggiormente, dal punto di vista lessicale e formale, alcune caratteristiche oggettive del concetto di "buona amministrazione": ma tale iniziativa rischierebbe di rimanere priva di effetti reali ove non assecondata da una azione legislativa idonea (vds. il caso della Legge n. 241/1990 e la commissione Nigro);
- Regioni a statuto speciale e perequazione infrastrutturale (questioni di non poco rilievo e di diretta incidenza ai fini della valutazione del testo del D.D.L., che sono assorbite, solo per ragioni di sinteticità espositiva, dalle criticità dell'impianto istituzionale previsto dagli articoli 55, 57 e 70 della Costituzione).